

0- 793347

На правах рукописи

Гнетецкая

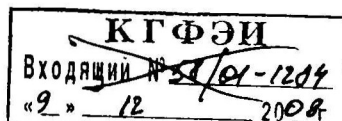
Гнетецкая Людмила Лаврентьевна

МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ СУБФЕДЕРАЛЬНОГО УРОВНЯ
В БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЕ РОССИИ

Специальность 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Краснодар – 2008



Диссертационная работа выполнена в ГОУ ВПО "Кубанский государственный университет"

Научный руководитель: доктор экономических наук, профессор
И.А. Перонко

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор
А.А. Полиди

кандидат экономических наук, доцент
Н.Н. Тюпакова

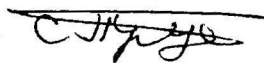
Ведущая организация: ГОУ ВПО "Северо-Кавказский
государственный технический университет"

Защита диссертации состоится "25" декабря 2008г. в 13 часов
на заседании диссертационного совета Д 212.101.05 при ГОУ ВПО "Кубан-
ский государственный университет" по адресу: 350040, г. Краснодар,
ул.Ставропольская, 149.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ГОУ
ВПО "Кубанский государственный университет" по адресу: 350040, г. Крас-
нодар, ул.Ставропольская, 149 (читальный зал).

Автореферат разослан "24" ноября 2008г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор экономических наук, профессор



С.Н. Трунин

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КФУ



0000802145

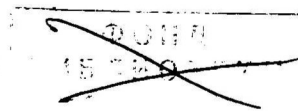
Общая характеристика работы

Актуальность темы исследования обусловлена поиском путей устойчивого и сбалансированного развития всех звеньев бюджетной системы, эффективного применения методов межбюджетного выравнивания и регулирования, ориентированных на прирост бюджетной обеспеченности субъектов Федерации. Основой этому служит становление и развитие бюджетного федерализма в России, призванного, прежде всего, обеспечить положительную динамику межуровневых бюджетных отношений. Развитие межбюджетных отношений в настоящее время сместилось в регионы, в которых реализуется государственная стратегия повышения качества управления государственными и муниципальными финансами.

Важнейшей научной проблемой становится поиск новых подходов к организации бюджетных взаимоотношений на основе органичного сочетания финансовой поддержки развития субъектов РФ и системы разграничения полномочий в условиях многоуровневости бюджетной системы не только за счет собственных источников доходов, но и стимулирования их роста при помощи внедрения дополнительных эффективных форм, методов, способов организации и управления государственными финансовыми ресурсами. Все это актуализирует в научно-практическом плане обозначенную проблему.

Степень научной значимости данного направления исследования возрастает по мере "переконфигурации" функций бюджетов различных уровней бюджетной системы, усиливая при этом вертикаль государственной власти. Для этого требуется научно обоснованное, институциональное, закреплённое нормативно-правовыми актами субъектов Федерации формирование и распределение источников межбюджетных потоков финансовых ресурсов. Между тем, в условиях изменения налоговой системы, с передачей с одного уровня бюджетной системы на другой расходных обязательств, расширилось применение межбюджетных трансфертов в виде дотаций и субсидий, выходящих за рамки системы межбюджетных отношений. Распределение указанных средств без учета уровней бюджетной обеспеченности (реальной и потенциально возможной) существенно снижает эффект от предоставления трансфертов.

В ближайшее время предстоит создать систему показателей для мониторинга передаваемых в регионах межуровневых полномочий особенно в части передачи имущества в собственность муници-



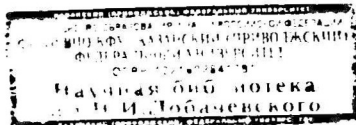
пальных образований в силу недостаточного законодательного регулирования порядка безвозмездного перераспределения имущества, что приводит к искажениям в зачислении неналоговых платежей и формировании доходной части местных бюджетов.

Необходима научно-практическая проработка взаимоотношений субъекта Федерации с муниципальными образованиями на предмет уточнения требований ведения бюджетного процесса для местных бюджетов, в которых доля финансовой помощи из регионального бюджета составляет более 50 процентов объема собственных доходов. Это относится к введению дополнительных ограничений по объему долга и величине дефицита бюджета, на основе заключения соглашений с субъектом Федерации о мерах по повышению эффективности использования бюджетных средств. Введение запрета на финансирование из местных бюджетов мероприятий, не отнесенных к их полномочиям, обеспечит стимулирование органов власти муниципальных образований к развитию собственной налогооблагаемой базы. Вышеизложенное подтверждает актуальность и практическую значимость исследований по развитию теоретико-методологических, методических и нормативно-правовых основ совершенствования межбюджетных отношений в условиях их реформирования.

Состояние изученности проблемы. Теоретические положения по теме исследования основаны на трудах ученых - финансистов: А.М.Бабича, О.Г.Бежаева, Е.В.Бушмина, О.В.Врублевской, Л.А.Дробозиной, В.М.Желтоносова, А.Г.Игудина, А.М.Ковалевой, Г.В.Курлядской, Н.С.Максимовой, В.И.Матеюка, И.Д.Мацкуляка, В.М.Родионовой, М.В.Романовского, Л.Н.Павловой, И.А.Перонко, И.В.Подпориной, В.Г.Панскова, Г.Б.Поляка, Л.И.Сергеева, К.И.Таксира, В.Б.Христенко, С.Д.Шаталова и других.

Непосредственно к проблемам межбюджетных отношений использованы исследования: Г.Б.Поляка, А.М.Лаврова, Н.С.Максимовой, А.Г.Игудина и других; работы, в которых обсуждается международный опыт - С.Баткибекова, Б.Зайделя, Д.Веспера, П.Кадочникова, Дж.Литвака, В.Лексина, О.Лугового, А.Морозова, С.Сазерленда, С.Синельникова, И.Трунина, А.Швецова; работы, анализирующие влияние отдельных факторов на межбюджетные отношения - А.Бирюкова, Е.Журавской, Н.Петрова, Л.Полищук, В.Попова, Д.Трисмана, А.Устиновой.

Углубленные исследования научных публикаций по данной проблеме, представленных в монографической литературе и периоди-



ческой печати, показали, что, несмотря на актуальность проблемы теоретико-методологические и методические аспекты совершенствования межбюджетных отношений в период бюджетного реформирования, становления местных бюджетов исследованы недостаточно полно.

Неразработанность концепции повышения эффективности межбюджетных отношений и качества управления государственными финансами на субфедеральном уровне сдерживает повышение бюджетной доходности регионов.

Исследование степени изученности проблемы позволяет сделать вывод о том, что отдельные вопросы методологии межбюджетного регулирования исследовались в трудах российских и зарубежных специалистов фрагментарно, зачастую консультационными компаниями. На региональном уровне исследования сводились, как правило, к освещению «Стандартов лучшей практики». Вместе с тем, бюджетная система активно развивается, ее реформирование побудило к поиску принципиально новых методов управления бюджетным процессом. В настоящее время перед российской научной мыслью и перед органами управления различного уровня, встали задачи отбора методов межбюджетного регулирования, выравнивания, прогнозирования на перспективу, разработки прогнозов бюджетной обеспеченности.

Возникла необходимость в диагностике бюджета региона в разрезе его низовых уровней, организации мониторинга его текущих значений и основных прогнозных показателей, применения действенных методик и практических рекомендаций бюджетирования. Все вышеизложенное определило выбор темы, цели и задачи исследования.

Цель исследования - разработка и обоснование теоретических положений, методических и практических рекомендаций по совершенствованию (развитию) системы межбюджетных отношений на субфедеральном уровне. В соответствии с целью исследования решены следующие задачи:

- раскрыта сущность и содержание, уточнены понятия: «межбюджетное регулирование», «межбюджетные отношения», что позволило исследовать механизм построения эффективной межуровневой системы бюджетных взаимоотношений и показать ведущую роль консолидированного бюджета субъекта Федерации в выравнивании бюд-

жетной обеспеченности местных бюджетов и в преодолении противоречий в их сбалансированности;

- уточнено с позиций субъектно – объектных взаимозависимостей элементов бюджетной системы соотношение категории "бюджет" с её императивными формами проявления;

- обобщены проблемы межбюджетных отношений по уровням бюджетной системы: центра и регионов, субфедерального и местного уровня в условиях формирования реестра расходных обязательств бюджетов муниципальных образований в соответствии с установленными бюджетными полномочиями и распределением компетенции в ходе проведения реформы местного самоуправления;

- раскрыта взаимосвязь развития "налогового ресурса" муниципальных образований с решением социально-экономических задач региона, предоставлением бюджетных услуг в соответствии с определенными приоритетами, при этом уточнена роль и влияние неналоговых доходов в процессе межбюджетного регулирования бюджетной обеспеченности на субфедеральном уровне;

- проанализирована система индикаторов (показателей) анализа и оценки финансовой устойчивости региональных и местных бюджетов с учетом распределения дотаций федерального бюджета, зачисляемых в порядке межбюджетного регулирования на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации;

- выявлены и систематизированы проблемы формирования местных бюджетов на уровне городских и сельских поселений в условиях формирования нормативов их бюджетной обеспеченности и разработана методика межбюджетного регулирования на основе обобщения накопленного практического опыта в субъектах Федерации по оказанию финансовой помощи местным бюджетам;

- разработаны методические рекомендации по созданию фондов реформирования муниципальных финансов в составе бюджетов субъектов Федерации на основе обобщения опыта отечественной и зарубежной науки и практики, анализа результатов первого и второго этапов Программы реформирования региональных финансов в субъектах Федерации.

Объектом исследования взята бюджетная система субфедерального уровня в разрезе муниципальных образований.

Предметом исследования служат межбюджетные отношения уровняемого плана на этапе бюджетного реформирования, становления

и укрепления местных бюджетов в целях развития бюджетной системы региона.

Соответствие темы диссертации требованиям паспорта специальностей ВАК. Исследование выполнено в соответствии с паспортом специальности 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит (2.3 бюджетно-налоговая система и бюджетная политика государства в рыночной экономике).

Рабочая гипотеза диссертационного исследования исходит из предположения о том, что дальнейшее развитие бюджетного федерализма в России находится в плоскости организации финансовых потоков, обусловленных не только регулятивными распределительными отношениями, но и обеспеченности бюджетной системы доходами, образующимися в большей мере за счет эффективного использования имеющегося потенциала, достаточного для исполнения закрепленных (передаваемых) расходных полномочий.

Теоретико - методологической основой исследования послужили концепции и теории, представленные в классических и современных научных трудах российских и зарубежных ученых по исследуемой проблематике, законодательные и нормативно-правовые акты органов государственной власти и управления Российской Федерации, субъектов Федерации. При этом использованы общенаучные методы познания социально-экономических явлений и процессов. Для обработки, анализа и обобщения эмпирических материалов применялись различные группы методов: монографического обследования, концептуального, программно-прогнозных разработок, группировок, статистического анализа и синтеза, функциональной классификации.

Информационно-эмпирическая база исследования формировалась с учетом официальных изданий федеральных и региональных статистических организаций, официальных данных ряда министерств и ведомств, монографических исследований отечественных и зарубежных ученых, периодических изданий по кругу изучаемых проблем, материалов конференций, международных форумов, семинаров Минфина России, а также данных, полученных в ходе авторских расчетов при апробации и внедрении методики бюджетного выравнивания.

Основные положения диссертации, выносимые на защиту:

1. Региональная финансовая система в условиях реформ местного самоуправления в значительной степени зависит от целей и задач государственной бюджетной политики, проводимой в регионе, методов её реализации, инструментов, в том числе научной обеспеченно-

сти перспективных направлений развития бюджетирования. Структурные преобразования в бюджетной системе России, выработка мер в области региональной финансовой политики осложнены рядом явлений, вызванных значительными различиями субъектов Федерации в социально-экономическом развитии и бюджетной обеспеченности, особенно в переходный период становления во вновь образованных муниципальных образованиях бюджетов сельских и городских поселений, что обуславливает обоснование ведущей роли консолидированных бюджетов субъектов Федерации в системе межуровневых бюджетных отношений.

2. Формы и методы государственного регулирования не могут быть универсальными, одинаково направленными для многих государств с федеративным устройством, равно как и для различных этапов реформирования бюджетной системы страны. При разработке концепции, стратегии государственной бюджетной политики должны учитываться исторически сложившиеся условия функционирования бюджетной сети, ресурсный потенциал регионов, совокупность внутренних и внешних факторов, влияющих на формирование бюджетных услуг, а также определяющих бюджетную обеспеченность территории. Расширение границ использования потенциальных возможностей бюджетного федерализма позволяет в условиях многоуровневости бюджетов повышать сбалансированность системы на основе обоснования необходимости и приоритетных направлений совершенствования межбюджетных отношений на субфедеральном уровне.

3. Осуществление местного самоуправления требует доработки в части финансового обеспечения его реализации, так как за 2005-2007 годы существенно расширен перечень полномочий местного значения, неизбежно приведший к росту объема расходных обязательств местных бюджетов. Вместе с тем уточненный расчет объема расходных обязательств с использованием соответствующих норм и нормативов был не подкреплён методически. Применение федеральной методики выравнивания бюджетной обеспеченности и выделяемого объема средств из федерального фонда финансовой поддержки регионов направлено на доведение подушевых расходов субъекта РФ с самым низким уровнем бюджетной обеспеченности до уровня 61 процента от среднероссийского уровня, без учета необходимости достаточного финансового обеспечения гарантированных полномочий, что в определенной мере разрешимо при внедрении разработанной нами методики межбюджетного регулирования на субфедеральном

уровне на основе расчета бюджетной обеспеченности населения при стимулировании развития налогового и неналогового ресурса бюджетов муниципальных образований.

4. Необходимость выравнивания обеспечения доступа граждан к услугам, оказываемым из бюджета, в соответствии с полномочиями органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления обоснована на основе анализа предложенной системы показателей, характеризующих дифференциацию налоговых и неналоговых платежей, зачисляемых в доходы местных бюджетов, и налогооблагаемой базы соответствующих территорий. Исследование существующей системы формирования, распределения и использования финансовой помощи субъектам РФ и основных методических принципов ее оказания, расчетно подтвердило необходимость изменения системы управления финансами субфедерального уровня, определения инструментов оказания финансовой поддержки местным бюджетам в условиях изменений налогового и бюджетного законодательства и повышения роли неналоговых доходов.

5. Обоснование методических рекомендаций по созданию фондов реформирования муниципальных финансов в составе бюджетов субъектов Федерации, в том числе для введения нового вида расходов предоставляемых субсидий местным бюджетам путем внесения изменений в функциональную классификацию расходов бюджетов РФ в составе иных безвозмездных и безвозвратных перечислений раздела «межбюджетные трансферты», что позволяет снизить дотационность бюджетов. В определенной мере это разрешимо при разработке Программ реформирования региональных и муниципальных финансов.

Научная новизна диссертационной работы в целом заключается в обосновании нового подхода к формированию бюджетной обеспеченности регионов, финансовой устойчивости местных бюджетов на основе институциональной оптимизации межбюджетных отношений, позволившей создать методику, при помощи которой обеспечивается бюджетное выравнивание и сбалансированность местных бюджетов на субфедеральном уровне. Наиболее существенные элементы приращения научного знания заключаются в следующем:

- уточнены взаимосвязи понятий межуровневых бюджетных взаимоотношений: «межбюджетные отношения», «межбюджетное регулирование» при обосновании необходимости применения системы принципов осуществления бюджетного федерализма, как ответственности органов власти за бюджетную обеспеченность, что повыша-

ет заинтересованность в наращивании налогового ресурса, фискальной и ресурсной достаточности местных бюджетов для исполнения закрепленных расходных полномочий и позволяет преодолеть противоречия сбалансированности бюджетов;

- уточнено с позиций субъектно-объектных взаимозависимостей элементов бюджетной системы соотношение экономической категории "бюджет" с её императивными формами проявления, что позволяет наиболее точно определить стоимостные параметры бюджетных услуг и совершенствовать составление бюджетной росписи;

- обоснована необходимость законодательного оформления консолидированного бюджета субъекта РФ и повышения его роли в выравнивании бюджетной обеспеченности местных бюджетов в период их становления в новом качестве, посредством принятия социально-экономических целевых программ на среднесрочный период, расширения доходного потенциала муниципальных образований не только за счет корректировки нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов, но и за счет стимулирования прироста налогооблагаемой базы;

- уточнены методики формирования Федерального фонда финансовой поддержки регионов федерального бюджета на выравнивание бюджетной обеспеченности бюджетов субъектов Федерации на основе выявления межкритериальных связей, влияющих на показатели ИНП (индекс налогового потенциала), что позволило оценить наличие резервов наполняемости бюджетов и ИБР (индекс бюджетных расходов), способствующего более эффективному использованию бюджетных средств;

- разработана методика выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований на основе определения их налогового ресурса и формализованного учета территориальных характеристик с учетом предложенной системы критериев, показателей оценки и анализа финансовой устойчивости местных бюджетов, что позволило повысить минимальный уровень бюджетной обеспеченности;

- предложены методические принципы и инструменты механизма оказания финансовой помощи местным бюджетам и при их помощи разработан Регламент оказания финансовой помощи местным бюджетам при снижении их бюджетной достаточности;

- разработаны методические рекомендации по созданию фондов реформирования муниципальных финансов и определены направления их использования на основе экономического обоснования со-

вершенствования нормативно-правовой базы, регламентирующей бюджетный процесс и межбюджетные отношения в субъекте Федерации.

Теоретическая и практическая значимость работы заключается в обосновании теоретических положений и выводов, направленных на совершенствование системы межбюджетных отношений на уровне субъекта Федерации, разработке практических рекомендаций по оценке и анализу финансовой устойчивости региональных и местных бюджетов; применению эффективных форм межбюджетного регулирования, в целях выравнивания бюджетной обеспеченности территорий, защиты высоко дотационных местных бюджетов. Выводы и рекомендации диссертации ориентированы на широкое их использование в качестве экономического обеспечения и инструментальных средств при разработке концепций (программ) реформирования муниципальных финансов, в том числе в соответствии с Регламентом оценки заявок муниципальных образований на получение субсидий из Фонда реформирования муниципальных финансов, утвержденным приказом МФ РФ от 21 августа 2004 года №238.

Апробация основных положений диссертации. Результаты исследования использованы при разработке и внедрении Программы реформирования региональных финансов, утвержденной Законодательным Собранием Краснодарского края, в соответствии с которой край принял участие в конкурсе на получение субсидий из Федерального фонда финансовой поддержки регионов и получил субсидии в 2002 и 2004 годах; проектов принятых краевых законов о бюджетном процессе и межбюджетных отношениях в регионе, методики расчетов налогового ресурса, утвержденной постановлением главы администрации края, концепции создания Фонда реформирования муниципальных финансов в составе бюджетов субъектов Российской Федерации.

Ряд положений используется в учебном процессе при подготовке кадров по целевой программе «Система кадрового обеспечения органов управления Краснодарского края» в курсах "Финансы", "Бюджетная политика".

Основные положения диссертационного исследования докладывались на конференции Юга России (2001г.) «Проблемы бухгалтерского учета, аудита и налогообложения, перспективы развития финансовой системы», в рамках организации и проведения заседания «круглых столов» на международных экономических форумах «Кубань-2006» (г.Сочи, 2006 г.), «Кубань -2007» (г.Сочи 2007 г.), на ежегодных

всероссийских семинарах финансовых органов субъектов Федерации по проблемам межбюджетных отношений, в том числе в г.Астрахань (2003г.), в г. Москва (2003 г.), в г.Сочи (2004 г.), в г.Ростов-на-Дону (2005г.), г.Санкт-Петербурге (2006 г.); на заседаниях рабочей группы по совершенствованию межбюджетных отношений при Министерстве финансов Российской Федерации, членом которой в соответствии с приказом Министра финансов РФ от 23.12.2002 года, является автор; семинарах и совещаниях администрации Краснодарского края.

По результатам исследования опубликовано 8 работ общим объемом 4,2 печатного листа.

Структура и объем работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованных источников и приложений. Работа изложена на 174 страницах компьютерного текста, список использованных источников содержит 180 наименований; 7 приложений.

Основное содержание работы

На нынешнем этапе развития местных финансов важнейшей целью становится проведение формирования и развития бюджетного устройства, направленного на создание самостоятельной бюджетно-налоговой политики на региональном и местном уровне в условиях законодательного разграничения полномочий и ответственности между органами разного уровня управления. При этом особое внимание уделяется регулированию финансовых потоков в рамках федеральных, региональных и местных бюджетно-налоговых систем. Реально существующий межтерриториальный дисбаланс финансовых потенциалов муниципальных образований объективно обусловил развитие теории межбюджетных отношений не только в части бюджетного регулирования, но и создания адекватных такому регулированию механизмов бюджетного выравнивания. В единстве "регулирование" и "выравнивание" позволяют сближать существующие в региональном срезе интересы.

Методологической основой исследования явилось рассмотрение бюджета как экономической категории, которая имеет собственную качественную определенность, относительную обособленность стоимостного перераспределения, направленного на удовлетворение наиболее значимых общественных потребностей, но внутреннюю определенность бюджетных отношений выражает бюджетный фонд, проявляется через систему императивных (повелительных) отноше-

ний. Сутьевые характеристики госбюджета, как экономической категории, приобретшей ряд новых свойств, позволяют четче обозначить императивность управляющей системы, направленной на повышение качества бюджетных услуг и эффективность использования бюджетных средств (рис.1).



Рисунок 1- Структурно –логистическая схема содержания и форм проявления категории "бюджет" (разработана автором).

В части исследования степени изученности научной проблемы рассмотрены различные существующие точки зрения в финансовой науке на предмет сущности и объективных предпосылок становления и развития межбюджетных отношений. Обоснованы принципы, на которых основываются межбюджетные отношения, согласно редакций БК РФ, предложены принципы в авторской трактовке.

При этом отмечается то, что межбюджетные отношения, являясь особой формой реализации принципов бюджетного федерализма, в значительной степени определяют его особенности. Уточнены взаимосвязи понятий «межбюджетные отношения», «бюджетный федерализм», «межбюджетное регулирование».

Межуровневый подход в исследовании межбюджетных отношений, по мнению автора, должен быть гораздо объемнее, урегулирующим отношения между органами государственной власти Российской Федерации различных уровней и другими субъектами бюджетной деятельности. Участники бюджетного процесса строят свои отношения на субъективно – объективной основе, совершенствуя взаимосвязи между управляемой и управляющей подсистемами госфинансов в рамках бюджетной системы на каждом этапе бюджетного процесса по поводу разграничения и закрепления бюджетных полномочий, соблюдения прав, обязанностей, ответственности и правил взаимодействия.

В научной литературе существуют трактовки понятия межбюджетных отношений, суть которых сводится к определению их как системно организованных финансовых потоков и связей между субъектами этих отношений по поводу распределения и использования бюджетных средств, влияния на формирование и распределение финансовых ресурсов бюджетов различных уровней.

При исследовании обозначенной научной проблематики, обосновано то, что категория бюджетного федерализма имеет системно образующие свойства, отражает весь спектр бюджетных взаимоотношений, социально-экономические интересы субъектов бюджетного процесса. На субфедеральном уровне обобщена практика развития моделей бюджетного федерализма, проанализированы и сгруппированы типы организации межбюджетных отношений, модели их построения с учетом мирового опыта и на этой основе поэтапно проанализирована российская модель бюджетного федерализма.

Дальнейшее расширение и укрепление финансовой базы субъектов Федерации, все в большей степени призванных обеспечить ком-

плексное развитие территории, в значительной степени зависит от позитивных преобразований в части формирования и расходования финансовых ресурсов консолидированных бюджетов. От совершенствования бюджетных отношений в регионе, зависит его финансовая политика.

Сами же бюджетные отношения строятся, прежде всего, на заинтересованности населения и предпринимательства территорий субъекта Федерации в получении тех или иных услуг, определенного качества, которые по существу ими авансированы из своих доходов в виде налоговых и неналоговых платежей. В диссертации отмечается возрастание координационной функции консолидированного бюджета в экономическом и социальном развитии региона, пропорциональном развитии бюджетной сферы, отраслевой инфраструктуры местного хозяйства и социальной сферы. Приведена авторская трактовка функций консолидированного бюджета региона, посредством которых проявляется его сущность, специфические формы их реализации и сделан вывод о том, что при помощи консолидированного бюджета, как составной части территориальных финансов, осуществляется выравнивание уровней экономического и социального развития в регионе. Исследованы основные проблемы межбюджетных отношений в уровневом разрезе, результаты чего показали наличие неурегулированности межбюджетных отношений с федеральным бюджетом по ряду объективных причин, в значительной мере зависящих от состояния государственных региональных и муниципальных финансов. Это объективно обуславливает поиск и внедрение новых способов выравнивания местных бюджетов, на фоне разнящихся уровней бюджетной обеспеченности населения, особенно в отдаленных и труднодоступных, малочисленных поселениях с низким развитием финансово-экономического потенциала. Вышеизложенное подтверждает аналитическая проработка данных за 1999-2006 годы, что позволяет сделать вывод о том, что поступления налоговых и неналоговых доходов на региональном и местном уровнях в консолидированный бюджет Российской Федерации имеет тенденцию к сокращению и составляет от 25 до 16 процентных пунктов, что снижает их роль при формировании сбалансированных межбюджетных отношений.

С другой стороны, при исследовании налоговых полномочий на местном уровне, обобщающим должен стать показатель обеспеченности расходов «собственными» доходами, а не налогами, так как на местном уровне местные налоги обеспечивают финансирование

менее 15 процентов расходов местного бюджета. Выполненный далее анализ поступлений «собственных» доходов и трансфертов на 1 жителя по консолидированным бюджетам субъектов РФ показал, что разница максимального и минимального значения показателя в 57 раз.

По итогам выполненного анализа финансов муниципальных образований сделан вывод о том, что расходные полномочия местных органов власти, сформированных по поселенческому принципу, не соответствуют их статусу. Доходные источники местных органов власти, созданные на уровне городов и районных центров, значительно превышают закрепленные за ними расходные обязательства, местные бюджеты характеризуются резкой дифференциацией, особенно в части организации межбюджетных отношений, что подтверждено итогами анализа данных по субъектам РФ. Внутри регионов при составлении консолидированных бюджетов необходимо учитывать особенности финансового развития территорий муниципальных образований. В работе определены такие проблемы, решение которых возможно на уровне региона: сбалансировать местные бюджеты, преодолеть асимметрию бюджетной обеспеченности, оценить реальность источников покрытия дефицита местных бюджетов, сократить объемы встречных финансовых потоков, обеспечить перспективное прогнозирование на основе достоверной муниципальной статистики, как эмпирической базы анализируемых показателей – исходных данных прогноза бюджета и ряд других.

Поиску путей совершенствования межбюджетных отношений в диссертационном исследовании послужили анализ и оценка их состояния на субфедеральном уровне, что позволило предложить автором показатели финансовой устойчивости региональных и местных бюджетов при выборе метода межбюджетного выравнивания. Выполнено это на основе анализа данных по доходам консолидированного бюджета Краснодарского края за период с 2000 по 2006 год, выявлена устойчивая тенденция ежегодного прироста доходной части бюджета (за 6 лет в 4,1 раза), однако остается проблематичным обеспечение своевременного финансирования социально-ориентированных расходов, особенно в высокодотационных бюджетах муниципальных образований. Установлено то, что стимулирующим фактором финансовой устойчивости местного бюджета является установление стабильных дополнительных нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов (ЕНВД, налога на прибыль, транспортного налога, а также неналоговых платежей), формирующих доходную часть мест-

ных бюджетов (при минимальной доле краевого бюджета в структуре доходов консолидированного бюджета края 68,5%) с учетом ежегодно формируемого реестра расходных обязательств. При сравнении базы данных 2005 года (до формирования местных бюджетов на уровне городских и сельских поселений) и 2006 года (начало выстраивания местных бюджетов) выявлено усиление их дифференциации на уровне муниципальных районов и городских округов, в том числе по структуре доходов как налоговых так и неналоговых. Динамика поступления доходов в течение финансового года, в среднем за 5 лет сложилась в следующих границах: 1 квартал – от 16 до 18 % от годовых бюджетных назначений, 2 квартал – до 22%, 3 – 35 %, 4 – 25 %, то есть на вторую половину года приходится 60% поступлений от годовых бюджетных назначений; расходные обязательства сформированы, как правило, ежемесячно не менее 1/12 годовых расходов, что приводит к временным кассовым разрывам бюджетов. Не одинакова роль неналоговых доходов (при возрастании роли арендной платы за землю в условиях ее кадастровой оценки; и арендной платы за имущество). Неналоговые поступления минимальны в доходах 19 бюджетов (от 1,72% до 5,0%), максимальны в доходах 11 бюджетов (от 10,86% до 20,44%); при этом значимое изменение доли данного источника доходов произошло в 5 муниципальных образованиях (от 1,55 до 8,81 процентных пункта). Сделан вывод, что причины различной динамики и структуры доходной части бюджета кроются в уровне экономического развития муниципальных образований, состоянии и развитии налогооблагаемой базы местных бюджетов, а также уровне администрирования налоговых и неналоговых платежей, общего состояния местных финансов.

В исследовании рассмотрены объективные оценки доходных источников местных бюджетов в виде "налогового ресурса". Применяемые методы исчисления налогового потенциала доходов местных бюджетов, их достоинства и недостатки широко обсуждались специалистами-практиками, в том числе в рамках проекта «Программы реформирования региональных финансов». Апробация проекта показала то, что начисленные и фактически поступившие налоговые платежи, в том числе в расчете на 1 жителя требуют досчета не только на суммы задолженности, но и поступлений по нерегистрируемому сектору экономики, а показатель налоговой отдачи обеспечен статистическими данными только на уровне субъекта Федерации. Регрессионный (пофакторный) анализ требует выявления и обоснования надежной связи

между соответствующим доходным источником бюджета и факторами, непосредственно характеризующими его налогооблагаемую базу.

В диссертации выполнен расчет прогноза налогового ресурса муниципального района (городского округа) по репрезентативному перечню в разрезе отдельных видов налогов с учетом налогов, зачисляемых в бюджеты муниципальных районов (городских округов).

Налоговый ресурс HP_j j-го поселения рассчитывается по формуле:

$$HP_j = \sum_{i=1}^n HP_{ji},$$

где HP_{ji} - налоговый ресурс j-го поселения по i-му налогу,
 n - количество налогов, входящих в репрезентативный перечень налогов.

При этом, в основу расчетов положена не индексация фактического (прогнозного) поступления отдельно взятого вида налога, а налогооблагаемая база в контингенте (экономические показатели, отражающие базу налогообложения), перечень которых составлен автором с учетом корректирующего коэффициента базовой доходности в результате изменений, внесенных в нормативные правовые акты представительными органами власти муниципального образования и федерального законодательства, индекса изменений суммарного количества физического показателя, сводного показателя процента изъятия налога из налоговой базы, налоговой ставки, норматива отчислений от налога, оценочной суммы недоимки по каждому администратору налоговых и неналоговых платежей, суммы налога, подлежащей уплате в местный бюджет в соответствии с условиями реструктуризации и утвержденными графиками погашения задолженности, суммы отсрочек (рассрочек) по налогу в соответствии с законодательством о налогах и сборах и других показателей для расчета.

Расчет налогового ресурса осуществлен в разрезе муниципальных образований, в контингенте и отчисленной сумме.

Расчет дотаций бюджетам поселений из фонда финансовой поддержки поселений выполнен с учетом фонда и сумм отрицательных трансфертов.

Расчетные (прогнозируемые) расходы бюджетов муниципальных районов, городских округов и поселений определены в соответствии с расчетными нормативами и детализацией расходов.

Средства из краевого фонда финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) (КФФПМР) выделяются в фор-

ме дотаций и распределяются между ними в 3 этапа. Право на получение дотации из КФФПМР имеют:

- все муниципальные районы (городские округа), за исключением муниципальных районов (городских округов), перечисляющих субвенции в краевой бюджет (отрицательные трансферты);
- муниципальные районы (городские округа), уровень бюджетной обеспеченности которых не превышает уровня, установленного в качестве критерия выравнивания расчетной бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов);
- муниципальные районы (городские округа), объем расчетных доходов которых с учетом распределения КФФПМР на первом и втором этапах ниже их расчетных расходов, планируемых на очередной финансовый год (рис.2).



Рисунок.2 - Алгоритм формирования фонда финансовой поддержки муниципальных образований (разработано автором).

На приведенном графике (рис.3) поэтапного выравнивания местных бюджетов линия тренда наглядно демонстрирует эффект вы-

бюджетов поселений обеспечены «собственными» доходами в размере свыше 70% от объема бюджета.

Опыт регионов в формировании бюджетов по временным финансовым нормативам при наличии кредиторской задолженности обусловил создание системы параметров, критериев оценки, единой методики в вопросах составления и исполнения местных бюджетов.

Сбалансированность консолидированного бюджета в субъекте Российской Федерации и местных бюджетов с учетом прогнозных оценок в рамках перспективного финансового планирования проведена за 3 года. Сбалансированность бюджета оценивалась как расчетный дефицит субфедерального и местных бюджетов: сумма средств, необходимых для финансирования расходных обязательств за минусом доходов (без учета безвозмездных перечислений) в условиях базового, текущего и планового периода.

Таблица 1 Сбалансированность бюджетов субфедерального уровня (рассчитано автором)

Бюджеты	Базовый период в % к расходам	Текущий период в % к расходам	Плановый период в условиях текущего периода в % к расходам
Консолидированный бюджет	15,9	8,1	8,5
Местные бюджеты	20,3	26,9	27,3

В базовом периоде резко ухудшилась сбалансированность бюджетной системы, что связано не только с централизацией налоговых доходов, но и ростом расходных обязательств в результате реформирования системы льгот, недостаточностью средств из Фонда компенсации по реализации переданных полномочий. Сокращение в 2 раза дефицита бюджета в текущем периоде, прежде всего, связано с приростом доходной базы бюджета и перераспределением расходных обязательств между региональным и местными бюджетами; а также сокращением собственных расходов местных бюджетов.

В условиях усиления роли консолидированных бюджетов субъектов Федерации в ходе бюджетной реформы и наличия единовременных расходов, предусмотренных Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ, представляется необходимым, в переходный период, 2007-2009 годы, предусматривать в федеральном бюджете

равнивания и, соответственно, сокращение бюджетного дефицита в результате выделения финансовой помощи на 1 жителя, трансфертозамещающих сумм НДФЛ и предоставления финансовой помощи местным бюджетам. Выполнен сравнительный анализ различных вариантов выравнивания бюджетной обеспеченности местных бюджетов за 2005-2006 годы.

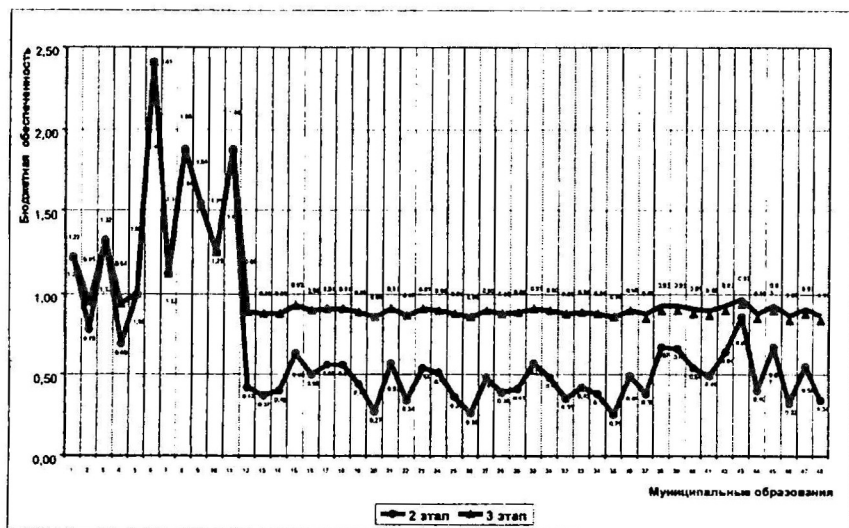


Рисунок.3 - Бюджетная обеспеченность местных бюджетов Краснодарского края в 2006 г. (рассчитано автором).

В ходе реформы местного самоуправления в Краснодарском крае с учетом роста субъектов бюджетного планирования на муниципальном уровне увеличилось с 48 до 426 количество муниципалитетов или в 8,9 раза. Используя стимулирующую систему установления стабильных (на 3 года) нормативов отчислений в местные бюджеты, от подлежащих зачислению в районный и краевой бюджеты налогов, при межбюджетном регулировании на авторском методе исчисления налогового ресурса, в крае 22 муниципальных района (45% от общего числа муниципальных образований и 41 поселение (10,8%) обеспечены собственной налоговой базой менее 30% от объема бюджета; 36 поселений (9,5%) – от 30 до 49,9 % от объема бюджета; 43 поселения (11,4%) – от 50 до 69,9 % от объема бюджета. Таким образом, 68,3%

средства на поддержку реформирования бюджетных взаимоотношений в рамках реформы местного самоуправления для компенсации расходов: формирования реестров собственности и разграничение прав собственности; материально-технического и кадрового обеспечения казначейского исполнения бюджета местного самоуправления. Аналогичные расходы бюджета должны быть предусмотрены на субфедеральном и межмуниципальном уровнях.

Основной целью создания фонда реформирования муниципальных финансов (ФРМФ) явилось повышение качества управления общественными финансами на муниципальном уровне, а его методология разработана в развитие с образованным в составе федерального бюджета фондом. При этом программные мероприятия и индикаторы их выполнения для каждого субъекта Российской Федерации могут быть как уникальными, так и более обобщенными. Кроме того, велика зависимость, проводимой в регионе оценки исходного уровня управления муниципальными финансами и оценки выполнения программы, утвержденной местным самоуправлением. К примеру, свод параметров содержит: перечень направлений реформирования муниципальных финансов, перечень мероприятий и индикаторов (уровней) их выполнения. При этом вес индикатора зависит от степени влияния каждого мероприятия (с учетом исходного состояния) на состояние качества управления муниципальными финансами, а в рамках каждого мероприятия указаны уровни, отражающие степень его реализации.

Основную методологическую сложность при количественном сравнении качественных показателей представляет проблема выбора способа нормирования их значений. В данном случае предлагается реализовать набор ординарных переменных, характеризующих не только качественное различие состояний, но и их последовательность, или ранжировку. Моделирование процессов в ситуации можно представить в виде циклической процедуры. Обновление и накопление информации по исследуемой проблематике расширяются и уточняются, в результате исходная модель постоянно совершенствуется (рис.4).

Реализация предлагаемого подхода к организации системы конкуренции муниципалитетов за финансовую поддержку своих усилий регионом позволяет создать новую систему стимулов для ранее не заинтересованных в оптимизации принимаемых решений местных администраций.



Рисунок.4 - Циклическая процедура накопления информации для исследования модели (разработано автором)

В порядке реализации ряда положений БК РФ, с учетом вносимых в него поправок, предусматривающих обязанность финансового органа по проведению оценки финансового состояния муниципальных образований, разработаны следующие методики:

- оперативной комплексной оценки финансового состояния и качества управления финансами;

- анализа платежеспособности муниципальных образований. С их применением были оценены местные бюджеты и на их основе проанализированы результаты оценки финансового состояния и платежеспособности муниципальных образований края - получателей государственных гарантий.

При разработке последней изучены и частично использованы методические подходы, применяемые для разных целей:

- методики оценки платежеспособности и кредитоспособности субъектов РФ и муниципальных образований, методики рейтинговых агентств; положения Методических рекомендаций субъектам Россий-

ской Федерации и муниципальным образованиям по совершенствованию системы управления государственным и муниципальным долгом.

Анализ финансового состояния муниципальных образований предложено проводить на основе показателей перспективного финансового плана, основных показателей бюджета, платежей по долговым обязательствам муниципальных образований, используя характеристики финансовой устойчивости местных бюджетов. Устойчивость определяется бюджетной самостоятельностью, сбалансированностью, платежеспособностью, размером и структурой муниципального долга и другими.

В целях оперативности количество индикаторов оценки ограничено показателями, содержащимися в учете и отчетности об исполнении местных бюджетов. Для индикаторов установлены различные весовые значения относительной значимости. Различия в величинах весов обусловлены разной степенью влияния отражаемых индикаторами факторов, на общий уровень финансового состояния.

В диссертации обобщены результаты исследования проблем межуровневых бюджетных взаимоотношений, наполняемости доходной части бюджетов, бюджетирования при разграничении бюджетных полномочий на субфедеральном уровне и формировании реестра расходных обязательств субфедерального и местных бюджетов, применения различных форм и методов межбюджетного регулирования, выравнивания в целях защиты высокодотационных бюджетов сельских и городских поселений и недопущения недофинансирования социально ориентированных расходов, формализации механизмов оказания финансовой помощи местным бюджетам.

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях:

а) Статья в научном издании, рекомендованном ВАК РФ для опубликования результатов научных исследований:

Перонко И.А., Гнетецкая Л.Л. Об оценке финансового состояния муниципальных образований (статья) // Финансы. 2007. № 7. - 0,2 п.л. (авт. 0,1 п.л.).

б) публикации в других изданиях:

Гнетецкая Л.Л. Реформирование бюджетной системы на региональном уровне: результаты первого и второго этапов Программы реформирования региональных финансов (статья) // Налоговые известия Кубани. 2005. № 11. - 0,1 п.л.

Гнетецкая Л.Л. Реформа местного самоуправления: доходы местных бюджетов – состояние и перспективы прогноза (статья) // Налоговые известия Кубани, раздел: Практика местного самоуправления. 2006. № 6. - 0,3 п.л.

Гнетецкая Л.Л. О дополнительном правовом регулировании перспективного бюджетного планирования (статья) // Налоговые известия Кубани, раздел: Финансы. Бюджет. Контроль. 2006. № 9. - 0,2 п.л.

Гнетецкая Л.Л. О механизме межбюджетных отношений (статья) // Налоговые известия Кубани, раздел: Финансы. Бюджет. Контроль. 2006. № 11. - 0,2 п.л.

Перонко И.А., Гнетецкая Л.Л. Об оценке финансового состояния муниципальных образований в условиях реформы местного самоуправления (статья) // Налоговые и финансовые известия Кубани, раздел: Финансы. Бюджет. Контроль. 2007. № 6. - 0,6 п.л. (авт. 0,2 п.л.)

Перонко И.А., Гнетецкая Л.Л., Карасулова Н.В. Региональные и местные налоги в Краснодарском крае (монография). // - Краснодар: Изд-во: Феникс – 2000. 2007-176 с./11 п.л. (авт.3 п.л.)

Гнетецкая Л.Л. Развитие межбюджетных отношений на субфедеральном уровне (статья) // Научное издание. Материалы международного финансово-экономического форума "МСФО. Аудит. Бухгалтерский учет. Налогообложение. Консалтинг: российская и международная практика" под ред. д.э.н., проф. Грязновой А.Г., д.э.н., проф. Перонко И.А., д.э.н., проф. Говдя В.В., Краснодар. 2008. – (авт.0,1 п.л.).

Гнетецкая Людмила Лаврентьевна

МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ
СУБФЕДЕРАЛЬНОГО УРОВНЯ
В БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЕ РОССИИ

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Подписано к печати 21.11.2008. Формат 60х84_{1/16}.
Уч. изд. л. 1,51. Тираж 200 экз. Заказ № 8382.

Тираж изготовлен в типографии ООО «Просвещение-Юг»
с оригинал-макета заказчика.
350059 г. Краснодар, ул. Селезнева, 2. Тел./факс: 239-68-31.

10